

2021 VII/7

Estratto della decisione della Corte VI
nella causa X. contro Ufficio federale di polizia (fedpol)
F-5587/2018 del 12 gennaio 2021

Divieto d'entrata. Libera circolazione. Ordine e sicurezza pubblici. Sicurezza interna ed esterna. Competenza fedpol e competenza SEM. Organizzazione criminale. Opportunità politica. Proporzionalità. Svincolamento dalla mafia.

Art. 67 cpv. 4 LStrl. Art. 260^{ter} cpv. 1 CP. Art. 1 par. 1, art. 5 par. 1 allegato I ALC.

1. La sicurezza interna e la sicurezza esterna definiscono la sicurezza nazionale (interessi di Stato). La loro finalità è di garantire la coesistenza pacifica sul piano interno e sul piano internazionale. La loro minaccia è, per definizione, più grave della minaccia all'ordine e alla sicurezza pubblici. La loro difesa, di natura preventiva, non implica necessariamente la commissione di un reato passibile di una pena detentiva (consid. 8, 9.1-9.4).
2. La libertà di circolazione, che l'ALC permette di restringere per motivi di ordine, sicurezza e sanità pubblici, può essere limitata, a maggior ragione, per la difesa della sicurezza interna ed esterna (consid. 9.5).
3. La 'Ndrangheta è un'organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260^{ter} cpv. 1 CP (richiamo della giurisprudenza del TPF; consid. 10).
4. La rinuncia di fedpol a pronunciare un divieto d'entrata per motivi di sicurezza interna ed esterna lascia impregiudicato il potere della SEM di emanare un divieto d'entrata per motivi di ordine e sicurezza pubblici (consid. 11).
5. L'opportunità politica dei divieti d'entrata di fedpol non dispensa, in linea di massima, da un esame della proporzionalità della loro durata, la quale può essere, per legge, indeterminata (consid. 14).
6. La partecipazione al proprio processo come pentito, ai sensi della legge italiana, è un indizio probante della volontà di svincolarsi dalla mafia e, in quanto tale, è un elemento fondamentale per fissare la durata del divieto d'entrata (consid. 16.2, 16.3 e 17).

Einreiseverbot. Personenfreizügigkeit. Öffentliche Sicherheit und Ordnung. Innere und äussere Sicherheit. Zuständigkeit des Fedpol und Zuständigkeit des SEM. Kriminelle Organisation. Politische Opportunität. Verhältnismässigkeit. Lossagung von der Mafia.

Art. 67 Abs. 4 AIG. Art. 260^{ter} Abs. 1 StGB. Art. 1 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA.

1. Die innere und die äussere Sicherheit definieren die nationale Sicherheit (Staatsinteressen). Sie bezwecken die Gewährleistung des friedlichen Zusammenlebens auf nationaler und internationaler Ebene. Ihre Bedrohung ist definitionsgemäss schwerwiegender als die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Ihr Schutz ist präventiver Natur und setzt nicht unbedingt voraus, dass eine mit Freiheitsstrafe bedrohte Straftat begangen wurde (E. 8, 9.1–9.4).
2. Die Personenfreizügigkeit kann gemäss FZA aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, und erst recht zum Schutz der inneren und äusseren Sicherheit, eingeschränkt werden (E. 9.5).
3. Die 'Ndrangheta ist eine kriminelle Organisation im Sinne von Art. 260^{ter} Abs. 1 StGB (Hinweis auf die Rechtsprechung des BStGer; E. 10).
4. Der Verzicht des Fedpol, ein Einreiseverbot zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit zu verfügen, lässt die Möglichkeit des SEM unberührt, ein Einreiseverbot aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erlassen (E. 11).
5. Die politische Opportunität der Einreiseverbote des Fedpol befreit grundsätzlich nicht von der Pflicht, deren Verhältnismässigkeit und Dauer zu überprüfen, die gemäss Gesetz unbestimmt sein kann (E. 14).
6. Die Teilnahme am eigenen Prozess als « Pentito » im Sinne des italienischen Rechts ist ein Indiz für den Willen, sich von der Mafia loszusagen und für die Festlegung der Dauer des Einreiseverbots ein grundlegendes Element (E. 16.2, 16.3 und 17).

Interdiction d'entrée. Libre circulation. Ordre et sécurité publics. Sécurité intérieure et extérieure. Compétence de fedpol et compétence du SEM. Organisation criminelle. Opportunité politique. Proportionnalité. Affranchissement de la mafia.

Art. 67 al. 4 LEI. Art. 260^{ter} al. 1 CP. Art. 1 par. 1, art. 5 par. 1 annexe 1 ALCP.

1. La sécurité intérieure et la sécurité extérieure déterminent la sécurité nationale (intérêts de l'Etat). Leur finalité est de garantir la coexistence pacifique sur les plans interne et international. Leur menace est, par définition, plus grave que la menace pour l'ordre et la sécurité publics. Leur défense, de nature préventive, n'implique pas nécessairement la commission d'un délit passible d'une peine privative de liberté (consid. 8, 9.1 et 9.4).
2. La liberté de circuler, que l'ALCP permet de restreindre pour des motifs d'ordre, de sécurité et de santé publics, peut à plus forte raison être limitée pour défendre la sécurité intérieure et extérieure (consid. 9.5).
3. La 'Ndrangheta est une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} al. 1 CP (renvoi à la jurisprudence du TPF; consid. 10).
4. Le fait pour fedpol de renoncer à prononcer une interdiction d'entrée pour des motifs de sécurité intérieure et extérieure n'affecte pas le pouvoir du SEM de prononcer une interdiction d'entrée pour des motifs d'ordre et de sécurité publics (consid. 11).
5. L'opportunité politique des interdictions d'entrée de fedpol ne dispense en principe pas d'un examen de la proportionnalité de leur durée qui peut de par la loi être illimitée (consid. 14).
6. La participation à son propre procès en qualité de repent, soit de « pentito », au sens du droit italien, est un indice probant de la volonté de s'affranchir de la mafia et, de ce fait, un élément fondamental pour fixer la durée de l'interdiction d'entrée (consid. 16.2, 16.3 et 17).

X., cittadino italiano nato nel 1953, sposato con una cittadina svizzera e padre di diverse figlie, è giunto in Svizzera, nel 1973, come lavoratore stagionale, ed ha quindi ottenuto un permesso di dimora B nel 1977, e un permesso di domicilio C nel 1982.

Nel 2002, X. è stato condannato in Italia, in contumacia, alla pena dell'ergastolo per avere, dal 1992 in poi, fatto parte di un'associazione di tipo mafioso 'ndranghetistico. Nel 2004, su appello, la condanna è stata ridotta a undici anni di reclusione.

Nel 2009, X. è stato estradato in Italia, dove ha cominciato ad espiare la sua condanna. Nel luglio 2018, X. è stato scarcerato.

Il 3 agosto 2018, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha emanato nei confronti di X. un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein valido fino al 3 agosto 2033 (15 anni).

Il 27 settembre 2018, X. (di seguito anche: ricorrente) ha adito il Tribunale amministrativo federale, chiedendo di annullare la decisione di fedpol.

Il 12 gennaio 2021, il Tribunale amministrativo federale ha respinto il ricorso.

Dai considerandi:

8.

La nozione di « ordine pubblico » viene utilizzata sotto questa forma, nella Cost., una sola volta all'art. 185, in relazione alla competenza del Consiglio federale di adottare provvedimenti « per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico » (cpv. 3).

Il Consiglio federale ne ha messo a fuoco il significato, sottolineando che « la sicurezza e l'ordine pubblici costituiscono il concetto sovraordinato dei beni da proteggere nel contesto della polizia: l'ordine pubblico comprende l'insieme della nozione di ordine, la cui osservanza dal punto di vista sociale ed etico costituisce una condizione indispensabile della coabitazione ordinata delle persone. La sicurezza pubblica significa l'inviolabilità dell'ordine giuridico obiettivo, dei beni giuridici individuali (vita, salute, libertà, proprietà, ecc.) nonché delle istituzioni dello Stato. Vi è violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici segnatamente se sono commesse infrazioni gravi o ripetute di prescrizioni di legge o di decisioni delle autorità nonché in caso di mancato adempimento di doveri di diritto pubblico o privato » (Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF 2002 3327, 3424 [di seguito: Messaggio LStr]).

Anche la dottrina ha contribuito a definire il concetto, puntualizzando che « l'ordine e la sicurezza pubblici » si rapportano ad un « fortwährend anzustrebenden, aber nie ganz zu erreichenden Zustand [...] durch den Schutz der Bevölkerung als Ganzes ebenso wie der Polizeigüter der Einzelnen wie

Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen wie auch des sozialen Friedens vor Bedrohungen von aussen oder aus der Gesellschaft heraus [...]. Als Kern will die öffentliche Sicherheit und Ordnung die Unversehrtheit bzw. die Sicherheit der Rechtsordnung gewährleisten [...]. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein verfassungsrechtlicher Grundbegriff, der die Sicherheit der Rechtsordnung meint » (SCHWEIZER/MOHLER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^a ed. 2014, n. 8 e 10 ad art. 57 Cost.).

9.

9.1 Premesso che il compito della Confederazione di vegliare sulla propria sicurezza interna ed esterna si fonda su una norma costituzionale non scritta (cfr. sentenza del TAF F-349/2016 del 10 maggio 2019 consid. 6.3.1), le nozioni di « sicurezza interna » e di « sicurezza esterna » si ritrovano in abbondanza, senza essere propriamente definite, nella Costituzione federale.

L'art. 54 Cost. (affari esteri) attribuisce alla Confederazione il compito di « salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese » (cpv. 2); l'art. 57 Cost. (sicurezza) si riferisce alla « sicurezza del Paese » (cpv. 1) e alla « sicurezza interna » (cpv. 2); l'art. 58 Cost. (esercito) menziona la « sicurezza interna » (cpv. 2); l'art. 121 prevede la possibilità di espellere « gli stranieri che compromettono la sicurezza del Paese » (cpv. 2); l'art. 173 Cost. (altri compiti e attribuzioni dell'Assemblea federale) prevede l'adozione di provvedimenti « a tutela della sicurezza esterna, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera » ed « a tutela della sicurezza interna » (cpv. 1 lett. a e b); l'art. 185 Cost. (sicurezza esterna e interna) affida al Consiglio federale il compito di prendere provvedimenti « a tutela della sicurezza esterna, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera » ed « a tutela della sicurezza interna » (cpv. 1 e 2), nonché di emanare « ordinanze e decisioni per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, della sicurezza interna o esterna » (cpv. 3).

9.2 Siccome la sicurezza interna si contraddistingue, al giorno d'oggi, per un'importante componente internazionale, è sempre più difficile delimitarla dalla sicurezza esterna. In modo generale si può comunque dire che la prima tende a garantire la coesistenza pacifica sul piano interno, mentre la seconda persegue lo stesso scopo sul piano internazionale. Peraltro, né la messa in pericolo della sicurezza interna, né la messa in pericolo della sicurezza esterna implicano necessariamente la commissione di un reato passibile di una pena detentiva, e ciò per il motivo che la loro salvaguardia ha una funzione preventiva ([...]), la quale consiste nella difesa

dello Stato. La sicurezza interna e la sicurezza esterna, nel loro insieme, definiscono la sicurezza nazionale (cfr. DTAF 2018 VI/5 consid. 3.3 e 3.6.2, nonché sentenza F-349/2016 consid. 6.3.2.1).

9.3 Il Consiglio federale ha precisato che la minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera include « segnatamente la minaccia della priorità statale in materia di prerogative militari e politiche. Ciò comprende, ad esempio, la minaccia mediante terrorismo, estremismo violento, attività vietata di servizio d'informazione, criminalità organizzata, atti o tentativi volti a compromettere gravemente le relazioni della Svizzera con altri Stati o a modificare mediante la violenza l'ordine dello Stato » (Messaggio LStr, FF 2002 3327, 3429).

Più recentemente, adottando la legge federale sulle attività informative del 25 settembre 2015 (LAI, RS 121), il legislatore ha stabilito che la sicurezza della Confederazione concerne la tutela di « interessi nazionali importanti », ossia i « fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto », « la sicurezza della popolazione », la « capacità d'azione della Svizzera » e gli « interessi internazionali in materia di sicurezza » (art. 2 LAI). Questi interessi nazionali importanti sono minacciati, segnatamente, dal « terrorismo », dallo « spionaggio », dalla « proliferazione di armi nucleari, biologiche o chimiche », da « attacchi ad infrastrutture critiche » e dall'« estremismo violento » (art. 6 cpv. 1 lett. a LAI; cfr. anche DTAF 2018 VI/5 consid. 3.4). Per identificare i detti interessi nazionali, il legislatore si è ispirato, concretizzandolo, al Messaggio relativo alla LAI, nel quale il Consiglio federale ha evidenziato che la minaccia alla sicurezza interna ed esterna si rapporta a « fatti e sviluppi all'estero suscettibili di compromettere l'autodeterminazione della Svizzera, i fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto, di arrecarle gravi danni nel campo della politica di sicurezza o danni di altra natura o di pregiudicare la capacità di agire delle sue autorità » (Messaggio del 19 febbraio 2014 concernente la legge sulle attività informative, FF 2014 1885, 1922). Anche la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna del 21 marzo 1997 (LMSI, RS 120) si riferisce ai « fondamenti democratici e costituzionali della Svizzera » e alla « libertà della sua popolazione » (art. 1 LMSI).

Dal canto suo, la dottrina ha osservato che il concetto di « sicurezza interna ed esterna » denota « mehr als nur die polizeirechtlichen Aspekte der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung [...], er reicht bis zur Friedens- und Existenzgarantie der schweizerischen staatlichen Gemeinschaft [...] », e che « der Begriff der inneren Sicherheit verfügt sowohl über einen polizeirechtlichen als auch über einen staatspolitisch-

sicherheitspolitischen Aspekt mit primär prospektiver Wirkung » (SCHWEIZER/MOHLER, op. cit., n. 8 e 10 ad art. 57 Cost.).

9.4 Importa rimarcare che un aspetto peculiare della sicurezza nazionale della Svizzera, così come delineata in precedenza, consiste nella salvaguardia delle sue buone relazioni con gli altri Stati, a prescindere dalla loro organizzazione politica, e ciò grazie alla sua tradizionale politica di neutralità e dei buoni uffici. Infatti, la sicurezza statale (« sûreté d'Etat ») della Svizzera, in quanto Paese neutro, dipende, in maniera preponderante, dalla sua costante capacità di fondare e mantenere relazioni interstatali di qualità, segnatamente in materia di cooperazione internazionale (cfr. sentenza F-349/2016 consid. 6.3.2.1).

9.5 Alla luce dell'insieme delle considerazioni appena esposte, si può dunque affermare che una determinata minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera implica anche una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici. Questo significa che, se la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione europea può essere limitata per ragioni di ordine e sicurezza pubblici, in conformità con gli art. 1 par. 1 e art. 5 par. 1 allegato I ALC (RS 0.142.112.681), lo può anche, *a fortiori*, in caso di minaccia, per sua intrinseca natura più pericolosa, alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera (cfr. [...] l'art. 11 cpv. 2 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348/98 del 24.12.2008 [di seguito: direttiva sul rimpatrio], il quale si riferisce non soltanto all'ordine e alla sicurezza pubblici, ma anche alla *sicurezza nazionale*).

10.

Gli atti che minacciano la sicurezza interna ed esterna svizzera, ai sensi dell'art. 67 cpv. 4 LStrI (RS 142.20), corrispondono, sul piano penale, alle infrazioni contemplate dai Titoli 12 a 17 CP (crimini o delitti contro la tranquillità pubblica, genocidio e crimini contro l'umanità, crimini di guerra, crimini o delitti contro lo Stato e la difesa nazionale, delitti contro la volontà popolare, reati contro la pubblica autorità, crimini o delitti che compromettono le relazioni con gli Stati esteri, crimini o delitti contro l'amministrazione della giustizia; cfr. DTAF 2013/3 consid. 4.2.2).

In particolare, l'art. 260^{ter} cpv. 1 CP definisce, come « organizzazione criminale », qualunque « organizzazione che tiene segreti la struttura e i suoi componenti e che ha lo scopo di commettere atti di violenza criminali o di arricchirsi con mezzi criminali ». In questo rispetto, il Tribunale federale

ha constatato che, nel campo d'applicazione dell'art. 260^{ter} cpv. 1 CP, rientrano, tra le altre, le organizzazioni di « tipo mafioso » (« mafiaähnliche Organisation », « organisation à caractère mafieux »; cfr., in particolare, DTF 145 IV 470 consid. 4.1 e 133 IV 58 consid. 5.3.1). Dal canto suo, il Tribunale penale federale (TPF) ha statuito che « l'organizzazione denominata 'Ndrangheta calabrese corrisponde, oggettivamente, alla nozione di organizzazione criminale, ai sensi dell'art. 260^{ter} cpv. 1 CP, così come sviluppata dalla giurisprudenza e dalla dottrina » (TPF 2010 29 consid. 3.1; cfr. anche MARC ENGLER, in: Basler Kommentar – Strafrecht II, 4^a ed. 2018, n. 6 ad art. 260^{ter} cpv. 1 CP).

11.

Sul piano della procedura, fedpol deve consultare il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) *prima* di emettere un divieto d'entrata (art. 67 cpv. 4 LStrI).

In concreto, fedpol ha compiuto questo passo procedurale *dopo* avere rilasciato il detto provvedimento ([...]). Tuttavia, considerato che il SIC ha risposto a fedpol di non disporre di alcuna informazione sul ricorrente e che non ha inoltre ritenuto opportuno procedere ad un'indagine sul medesimo, si deve riconoscere che, anche se fedpol avesse consultato il SIC prima di emettere il divieto d'entrata, non sarebbe cambiato nulla relativamente al merito della causa. Pertanto, il fatto che la consultazione del SIC sia intervenuta *dopo* l'emissione del divieto d'entrata, non ha avuto nessuna conseguenza negativa per X. nel quadro del procedimento amministrativo istruito da fedpol, e non ne ha nemmeno nell'ambito della presente procedura.

È ancora di interesse aggiungere che, se fedpol avesse in definitiva, per una determinata ragione, rinunciato a pronunciare un divieto d'entrata contro X., la SEM (Segreteria di Stato della migrazione) avrebbe comunque potuto, in linea di principio, emanare un tale provvedimento con riferimento all'ordine e alla sicurezza pubblici (art. 67 cpv. 2 lett. a LStrI e art. 1 par. 1 e art. 5 par. 1 allegato I ALC).

12.–12.2 (...)

13.

Come esposto in precedenza (cfr. consid. 10), la 'Ndrangheta (mafia calabrese) è un'organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260^{ter} cpv. 1 CP, e, in quanto tale, rappresenta una minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera.

Partendo da questa constatazione, bisogna ora stabilire in che misura X. medesimo, come persona fisica, costituisca una minaccia per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera. A questo proposito, va subito notato che fedpol non ha pronunciato un divieto d'entrata di durata indeterminata, come avrebbe anche potuto in base all'art. 67 cpv. 4 2^a frase LStrI. Questo vuol dire che fedpol non considera che la minaccia che emana dal ricorrente per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera debba essere classificata come « grave » ai sensi del *diritto interno* (art. 67 cpv. 4 2^a frase LStrI a contrario). Si osservi però che, seguendo la terminologia utilizzata dall'*ALC*, la minaccia incarnata dal ricorrente per la « sicurezza nazionale » svizzera dovrebbe essere invece qualificata come « grave », poiché la durata del divieto d'entrata impugnata è superiore a cinque anni ([...]; nota bene: in questo contesto, non è pertinentemente che fedpol parla, al punto 2.2 della decisione impugnata, di una « minaccia [...] di una certa gravità [...] »). Sia come sia, determinante non è tanto la terminologia usata, quanto la caratterizzazione in sé della minaccia.

14.

Quanto al potere d'apprezzamento di fedpol nel sostanziare la minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera e, in funzione di ciò, nel fissare la durata del divieto d'entrata, occorre rivolgere l'attenzione al carattere « staatspolitisch » (cfr. consid. 9.3), ossia relativo alla sovranità dello Stato, di tali decisioni. In questo rispetto è di particolare interesse una puntualizzazione formulata dal Tribunale federale in una fattispecie di altro genere: « Es liegt in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zu einem grossen Teil auf politischen Kriterien beruhen. [...] Dem ist mit einer gewissen Zurückhaltung bei der Überprüfung des Exekutiventscheids durch die gerichtlichen Instanzen Rechnung zu tragen. Diese Zurückhaltung bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen. Abgesehen von dieser politischen Angemessenheit bleiben die Entscheide von den Gerichten uneingeschränkt überprüfbar, unter Einschluss der Frage, ob und wieweit überhaupt eine politische Komponente besteht und ob der Spielraum pflichtgemäss genutzt wurde. » (DTF 142 II 313 consid. 4.3).

Questo significa, tra l'altro, che, nonostante la componente politica relativa agli interessi di Stato dei divieti d'entrata di fedpol, che li distingue da quelli della SEM, la fissazione della loro durata deve pure obbedire, in linea di principio, alle esigenze del principio costituzionale della proporzionalità (cfr., in questo senso, la sentenza del TAF F-4618/2017 dell'11 dicembre 2019 consid. 5.4). Non ci si può però esimere dall'osservare che il legislatore ha concesso a fedpol, diversamente che alla SEM, la possibilità di disporre, in casi gravi, divieti d'entrata di durata indeterminata, quindi svincolati, per definizione, dai requisiti della proporzionalità, ciò di cui i tribunali non possono che prendere atto (cfr. art. 190 Cost.). Questo aspetto evidenzia la peculiarità, intimamente legata agli interessi di Stato, dei divieti d'entrata che competono a fedpol.

15.

Per motivare il divieto d'entrata litigioso fedpol si fonda principalmente sul suo Rapporto 'Ndrangheta, stilato nel gennaio 2019 ([...]).

Il rapporto in questione contiene dati storico-sociologici oggettivi, ricavati essenzialmente da fonti specialistiche italiane, sul fenomeno mafioso, con particolare riguardo alla 'Ndrangheta. Esso sottolinea, come specificità della 'Ndrangheta rispetto ad altre organizzazioni mafiose, la « centralità dei rapporti di sangue », la quale « è stata più volte indicata come motivo per lo scarso numero di pentiti tra le file della 'Ndrangheta », nella misura in cui « collaborare con la giustizia significa esporre i membri della propria famiglia ('ndrina) ad un doppio rischio: quello di essere arrestati e quello di subire la vendetta, praticamente certa, della 'Ndrangheta » ([...]). In relazione alla 'ndrina dei (...), il rapporto riferisce che la sua esistenza « da un punto di vista storico, è documentata fin dalla fine dell'Ottocento », e che « la sua operatività è riportata nelle più recenti relazioni della Divisione investigativa antimafia [italiana] » ([...]). Rispetto al percorso personale di X. in Svizzera, il rapporto sottolinea che egli « è riuscito ad integrarsi nella società di destinazione », dove « ha mantenuto un profilo basso [...], riuscendo a convincere chi gli stava vicino della sua estraneità ad ambienti mafiosi » ([...]).

In base a queste informazioni, fedpol esprime il parere che il « profilo [di X.] può corrispondere a quello del tipico 'ndranghetista in trasferta e che in un'ottica di valutazione del rischio di inquinamento mafioso la sua buona reputazione può non essere considerata un elemento discriminante » ([...]). Fedpol aggiunge che « considerata l'importanza del contesto familiare per la 'Ndrangheta, è difficile immaginare che [X.] possa staccarsi

completamente da questo ambiente. Anche se volesse effettivamente allontanarsene rimarrebbe comunque esposto a richieste di favori e a regole di comportamento derivanti dal codice 'ndranghetista, ciò che lo rende potenzialmente pericoloso. Un suo rientro in Svizzera gli permetterebbe di allacciare contatti che un domani potrebbe sfruttare in favore della 'Ndrangheta » ([...]).

16.

A proposito di questa valutazione di fedpol sulla pericolosità di X. per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera (sicurezza nazionale), è opportuno rimarcare quanto segue.

16.1 Dal 1973, anno del suo arrivo in Svizzera, al 1992, anno che la giustizia italiana ha stabilito come inizio per la propria inchiesta sull'attività di stampo mafioso 'ndranghetistico di X. ([...]), quest'ultimo sembra avere svolto una vita normale, dal « profilo basso », sposandosi con una cittadina svizzera, dalla quale ha avuto (...) figlie, e lavorando nel settore (...). Altrimenti detto, egli ha vissuto in Svizzera senza dare nell'occhio, in seno alla sua famiglia nucleare, esistenza che sembra avere condotto anche dopo la sua condanna in contumacia, e ciò fino al 2009, anno della sua estradizione in Italia ([...]). Tuttavia, malgrado questo suo radicamento familiare e professionale in Svizzera durante il lungo periodo dal 1973 al 2009, X. non si è né svincolato, né estraniato dall'ambiente 'ndranghetoso, come si può desumere dalla sua grave condanna pronunciata in Italia per fatti svoltisi dal 1992 in poi.

16.2 In merito alla questione dello svincolamento o del non svincolamento dall'ambiente 'ndranghetoso, importa sottolineare che X. non è un pentito ai sensi della legge italiana.

Si ricordi, per scrupolo di chiarezza, che è un pentito chi « rende piena confessione di tutti i reati commessi e aiuta l'autorità di polizia o giudiziaria nella raccolta di prove decisive per la individuazione o la cattura di uno o più autori di reati commessi ovvero fornisce comunque elementi di prova rilevanti per la esatta ricostruzione del fatto e la scoperta degli autori di esso » (art. 3 della Legge [italiana] n. 304 del 29 maggio 1982, detta anche « legge sui pentiti », GU n. 149 del 2.6.1982).

Ora, X. ha scientemente evitato di partecipare al suo processo in Italia, dimodoché si deve ammettere che non ha considerato, nemmeno lontanamente, la possibilità di collaborare con la giustizia italiana quale *pentito*, usufruendo, di riflesso, di uno sconto di pena e di una protezione speciale da parte dello Stato. La partecipazione di X. al suo processo, come *pentito*,

avrebbe funto da indizio, probante, della sua volontà di porre un termine ai suoi vincoli con l'ambiente 'ndranghetoso e di riconoscere il primato dello Stato di diritto. Siccome ciò non è avvenuto e che egli, da un lato, è stato condannato in contumacia e, dall'altro lato, ha dovuto essere ufficialmente estradato dalla Svizzera verso l'Italia per scontare la sua pena ([...]), si deve assumere che X. non si sia svincolato a tutt'oggi, in modo visibile per la società civile e lo Stato, dall'ambiente 'ndranghetoso, al quale è presumibile che continui a rimanere fedele per ragioni proprie.

Stando così le cose, X. resta identificabile, ai fini della presente procedura, come una figura dell'ambiente 'ndranghetoso, a prescindere da qualsiasi ruolo che egli possa effettivamente svolgere, di primo piano, di eminenza grigia, di secondo piano, dietro le quinte o altro ancora, ma anche non svolgere.

16.3 L'assenza di svincolamento, visibile per la società civile e lo Stato, dall'ambiente 'ndranghetoso, e più precisamente dalla 'Ndrangheta come organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260^{ter} cpv. 1 CP, permette di affermare che X. continua a rappresentare una minaccia, di natura *permanente*, per la sicurezza interna ed esterna, ossia nazionale, della Svizzera in quanto Stato democratico e di diritto. In questo senso, si può senz'altro sostenere che la necessità di salvaguardare, a titolo preventivo, la sicurezza interna ed esterna della Svizzera è data non solamente perché X. ha appartenuto in passato alla 'Ndrangheta, come accertato dalle autorità giudiziarie italiane ([...]), ma anche perché, non essendosi svincolato da essa visibilmente dichiarandosi pentito in conformità alla legge italiana, è plausibile che vi appartenga tuttora in un modo o nell'altro.

16.4 In questo contesto, poco importa che le autorità italiane competenti abbiano, nel luglio 2018, « ritenuto cessata la pericolosità sociale » di X., intesa come « probabilità di commettere nuovi reati » ([...]). Infatti, sotto il profilo della mera opportunità politica, la quale è la componente essenziale dei divieti d'entrata che competono a fedpol, e che si rapporta alla prevenzione (diritto degli stranieri) e non alla repressione (diritto penale), X., come persona straniera ancora vincolata alla 'Ndrangheta, non costituisce tanto, e solamente, un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici, quanto una minaccia per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera.

In quest'ottica, il lungo percorso di vita di X. in (...), familiare e professionale, nonché la lontananza temporale dei fatti criminosi alla base della sua condanna in Italia, non sono criteri che sminuiscono, come potrebbe

invece essere il caso nella prospettiva di un divieto d'entrata emanato dalla SEM per la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici, la sua pericolosità sia per l'ordine costituzionale della Svizzera, sia per le relazioni che essa intrattiene con gli altri Stati (cfr. consid. 9).

16.5 In relazione all'efficacia preventiva di un divieto d'entrata ai sensi dell'art. 67 cpv. 4 LStrI, si deve riconoscere che, oggigiorno, per creare, mantenere e coltivare contatti, siano essi di tipo mafioso o di altra natura criminale, con manifestazioni ubiquitarie, non è necessario risiedere dove ci si prefigge di ottenere i risultati tangibili dell'attività illegale. Questo è possibile grazie ai molteplici strumenti di comunicazione elettronici e digitali liberamente disponibili, tanto che si parla di « criminalità digitale » o « cibercriminalità » (cfr. Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023, pag. 2, < www.ejpd.admin.ch >).

In concreto, è cionondimeno indubbio, alla luce del fatto che X. non si è svincolato dall'ambiente 'ndranghetoso, che la sua presenza fisica duratura in Svizzera sarebbe suscettibile di accrescere la minaccia per la sicurezza nazionale che la 'Ndrangheta fa pesare su di essa in quanto organizzazione criminale la cui dinamicità non dà segni di cedimento, come riportano regolarmente i mezzi di comunicazione di massa italiani, svizzeri e di altri Paesi.

16.6 In conclusione, l'apprezzamento globale di fedpol del carattere della minaccia che X., che non si è svincolato visibilmente dalla 'Ndrangheta dichiarandosi pentito ai sensi della legge italiana, incarna per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera (sicurezza nazionale), appare difendibile e condivisibile, a questo Tribunale, dal punto di vista dell'opportunità politica (« politische Opportunität », « politische Angemessenheit ») e, in quest'ottica, della sua forza argomentativa (« nachvollziehbar »), della sua pertinenza contenutistica (« sachlich ») e della sua conformità ai compiti che la legge attribuisce a fedpol (« pflichtgemäss »). Sotto il profilo della difesa preventiva degli interessi di Stato (« staatspolitisch »), il rilascio di un divieto d'entrata in sé, e anche la fissazione della sua durata a quindici anni, regge dunque ad una verifica giudiziale esercitata con riserbo (« Zurückhaltung bei der Überprüfung »). Tuttavia, per quanto riguarda la durata del divieto d'entrata, è ancora necessario esaminare se essa, *parallelamente* alla sua opportunità politica, sia anche conforme al principio di proporzionalità (cfr. consid. 14).

17.

17.1 In generale, l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo (art. 5 cpv. 2 Cost.). Da un punto di vista analitico, il principio della proporzionalità viene suddiviso in tre regole: l'idoneità, la necessità e la proporzionalità in senso stretto (cfr. DTF 136 I 17 consid. 4.4; 135 I 233 consid. 3.1; 130 II 425 consid. 5.2 e 124 I 40 consid. 3e). La prima impone che la misura scelta sia atta al raggiungimento dello scopo d'interesse pubblico fissato dalla legge (cfr. DTF 128 I 295 consid. 5b/cc pag. 310), la seconda che, tra più misure idonee, si scelga quella che incide meno fortemente sui diritti privati (cfr. DTF 130 II 425 consid. 5.2), e la terza, detta anche regola della preponderanza dell'interesse pubblico, che l'autorità proceda alla ponderazione tra l'interesse pubblico perseguito e il contrapposto interesse privato, valutando quale dei due debba prevalere in funzione delle circostanze (cfr. DTF 129 I 12 consid. 6–9).

17.2 La valutazione della durata del divieto d'entrata, secondo le esigenze della proporzionalità, deve essere effettuata anche con riferimento al diritto internazionale determinante (cfr. art. 190 Cost.), ossia il diritto alla libera circolazione (cfr. art. 3 ALC in relazione con gli art. 1 par. 1, art. 3 par. 2 e art. 5 par. 1 allegato I ALC [(...)] e il diritto al rispetto della vita privata e familiare di X. (cfr. art. 8 CEDU).

A proposito dell'art. 8 par. 1 CEDU bisogna precisare che, benché non garantisca il diritto di entrata e di soggiorno in Svizzera (cfr. DTF 140 I 145 consid. 3.1 e 139 I 330 consid. 2.1 con i rinvii), esso estende la sua protezione, sotto il profilo del diritto al rispetto della *vita privata*, anche alle eventuali attività professionali e commerciali di chi se ne prevale (cfr. sentenze della CorteEDU Fernandez Martinez contro Spagna del 12 giugno 2014, Grande Camera, 56030/07, n. 110, e Niemietz contro Germania del 16 dicembre 1992, 13710/88, n. 29). Secondo il Tribunale federale, dal punto di vista del diritto al rispetto della *vita familiare*, chi si richiama alla protezione dell'art. 8 par. 1 CEDU deve, in generale, intrattenere una relazione stretta, effettiva ed intatta, con una persona della sua famiglia che beneficia di un diritto di presenza duratura in Svizzera (cfr., tuttavia, la sentenza CorteEDU Mengesha Kimfe contro Svizzera del 29 luglio 2010, 24404/05, n. 61); in questo senso, sono protetti, segnatamente, i rapporti tra i coniugi, nonché quelli tra genitori e figli minorenni che vivono in comunione; eccezionalmente, se sussiste un particolare rapporto di dipendenza tra loro, sono presi in considerazione anche i rapporti tra genitori e figli maggiorenni (cfr. DTF 129 II 11 consid. 2).

Nondimeno, l'art. 8 par. 2 CEDU permette un'ingerenza statale nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, se tale ingerenza è prevista dalla legge ed è necessaria, in particolare, alla *sicurezza nazionale* e alla prevenzione dei reati in una società democratica.

17.3 In concreto, la vita familiare di X. ruota, essenzialmente, intorno a sua moglie e alle sue figlie, con le loro rispettive famiglie, che vivono in Svizzera.

La relazione coniugale di X. rientra nel campo di protezione dell'art. 8 par. 1 CEDU, che egli può dunque invocare per contestare gli effetti negativi che il divieto d'entrata esplica su di essa. Tuttavia, come ampiamente dimostrato nei considerandi precedenti, questa ingerenza statale, prevista dall'art. 67 cpv. 4 LStrI, nell'esercizio del diritto al rispetto della sua vita coniugale, è necessaria per ragioni di sicurezza nazionale secondo l'art. 8 par. 2 CEDU. Essa è inoltre proporzionata, nella misura in cui X. può comunque continuare a vivere il suo rapporto di coppia, nonostante le innegabili difficoltà di natura pratica dovute al divieto d'entrata. Infatti, X. non è privato della possibilità di mantenere la relazione con sua moglie, sia attraverso i numerosi mezzi di comunicazione audio e video disponibili, come ad esempio Skype, sia organizzando delle trasferte della medesima nella vicina Italia oppure chiedendo a fedpol delle sospensioni puntuali del suo divieto d'entrata. Per contro, né il rapporto di X. con le sue (...) figlie, tutte maggiorenni, né il rapporto con le loro rispettive famiglie, in particolare con i nipoti, sono coperti dal campo d'applicazione dell'art. 8 par. 1 CEDU, al quale X. non può quindi richiamarsi pertinentemente ([...]). In questo contesto, non bisogna dimenticare che X. può imputare soltanto a sé stesso queste difficoltà pratiche nel godersi le gioie della vita di famiglia.

Quanto alla protezione della sua vita privata in un'ottica professionale, X. è ormai pensionato e, del resto, non fa valere nessun interesse di tale natura in Svizzera (...), dimodoché l'art. 8 par. 1 CEDU non risulta applicabile.

Di conseguenza, come diffusamente esposto in precedenza, la minaccia permanente a cui X. espone la sicurezza interna ed esterna della Svizzera (« sicurezza nazionale », secondo l'art. 8 par. 2 CEDU e l'art. 11 cpv. 2 della direttiva sul rimpatrio [(...)]), per non essersi svincolato dalla 'Ndrangheta, quale pentito, in maniera visibile per lo Stato e la società civile, significa che l'interesse pubblico a tenerlo lontano dal territorio svizzero prevale sui suoi interessi privati, qualunque essi siano, benché principalmente familiari, a poter entrarvi liberamente usufruendo

dell'ALC. In questo senso, la durata di quindici anni del divieto d'entrata, opportuna sul piano della difesa preventiva degli interessi nazionali svizzeri, è anche conforme, in definitiva, al principio di proporzionalità, nonostante che X. la possa percepire, soggettivamente, come troppo severa.